



NATIONAL CENSUS TEST

TEST DU RECENSEMENT NATIONAL

Rapport N° 6

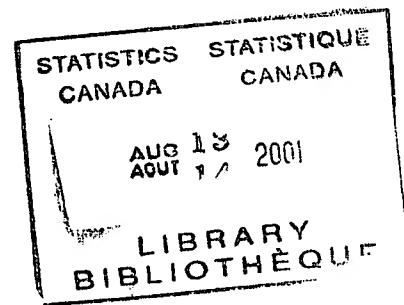
Considérations relatives à la
Loi sur la protection des renseignements personnels –
Test du recensement national et recensement de 1991

Report No. 6

Privacy Act Considerations – National Census Test
and 1991 Census

92N0060
no. 6
c. 2

Canada



L'AUTEUR PRINCIPAL DU PRÉSENT RAPPORT EST

MS. LOUISE DESRAMAUX

Introduction

L'intérêt accru du public canadien pour les questions de vie privée, de confidentialité et d'accès à ses renseignements personnels doit être pris en considération par Statistique Canada au cours de l'élaboration du recensement du Canada de 1991. Dans le cadre du sondage relatif au contenu pour le Test du recensement national (T.R.N.), un prototype d'énoncé a été mis au point pour le T.R.N. afin d'informer les répondants de leur droit d'accès à leur questionnaire du test du recensement. Cet énoncé a été proposé en ayant à l'esprit le questionnaire du recensement de 1991. L'énoncé, qui a été conçu pour se conformer aux exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels, a été placé sur la dernière page du questionnaire du T.R.N. L'objet du présent rapport est d'offrir une évaluation des communications opérationnelles et publiques de la réaction des répondants à l'énoncé utilisé sur le questionnaire du T.R.N. De plus, ce rapport offre un bref aperçu des répercussions des exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels sur le recensement de 1991 ainsi qu'un certain nombre de recommandations concernant l'inclusion d'un énoncé sur l'accès pour le recensement de 1991.

Contexte

Avec la proclamation de la Loi sur la protection des renseignements personnels en 1983, les lois du pays étaient élargies à ce moment pour protéger la vie privée des personnes à l'égard des renseignements personnels les concernant détenus par les institutions gouvernementales. Ces lois donnaient également aux personnes un droit d'accès à ces renseignements.

Plus particulièrement, la Loi sur la protection des renseignements personnels gouverne la collecte, l'utilisation, la communication, la conservation et l'élimination de renseignements personnels. Entre autres choses, elle stipule que :

- les seuls renseignements personnels que peut recueillir une institution fédérale sont ceux qui ont un lien direct avec ses programmes ou ses activités;
- une institution fédérale est tenue de recueillir auprès de l'individu lui-même, chaque fois que possible, les renseignements personnels destinés à des fins administratives le concernant;
- une institution fédérale est tenue d'informer l'individu auprès de qui elle recueille des renseignements personnels le concernant des fins auxquelles ils sont destinés, de son droit d'accès et de la protection de ces renseignements;
- les renseignements personnels utilisés par une institution fédérale à des fins administratives doivent être conservés après usage par l'institution pendant une période d'un minimum de deux ans, pour permettre à l'individu qu'ils concernent d'exercer son droit d'accès à ces renseignements;

- le responsable d'une institution fédérale veille à ce que soient versés dans des fichiers de renseignements personnels tous les renseignements personnels qui relèvent de son institution et qui ont été, sont ou peuvent être utilisés à des fins administratives, et qui sont marqués de façon à pouvoir être retrouvés par référence au nom d'un individu ou à un numéro, symbole ou autre indication identificatrice propre à cet individu.

Même s'il est très clair que les questions sous-jacentes dont traite la Loi sur la protection des renseignements personnels sont la collecte, l'utilisation et la conservation de renseignements personnels à des fins administratives, des discussions qui ont eu lieu avec le Bureau du Commissaire à la protection de la vie privée et avec le Conseil du Trésor ont confirmé que la collecte, l'utilisation et la conservation de renseignements personnels à des fins de statistique et de recherche doivent également se conformer, dans l'esprit de la loi, aux exigences de la législation.

Conformité à la Loi sur la protection des renseignements personnels

Statistique Canada a toujours gardé à l'esprit qu'un programme de sensibilisation fait partie intégrante de la tenue de son recensement de la population. Le message transmis aux répondants au recensement dans le passé a été composé de trois éléments clés :

- 1) pourquoi Statistique Canada entreprend un recensement;
- 2) comment, de façon générale, les renseignements utilisés seront utilisés;
- 3) la protection assurée des renseignements fournis.

En raison de ses pratiques établies en matière de renseignements, Statistique Canada se conformait déjà à la plupart des exigences de la Loi sur la protection des renseignements personnels lorsqu'elle a été proclamée en 1983, exception faite de l'indication du fichier de renseignements personnels pertinent sur le questionnaire et de l'avis aux répondants de leur droit d'accès.

Avec le recensement de 1986, Statistique Canada se rapprochait encore plus de la pleine conformité en ce que la formule portait un numéro de fichier de renseignements personnels. Des considérations relatives au temps et à l'espace ne permettaient pas l'inclusion d'un énoncé sur «le droit d'accès». Cependant, un tel énoncé a été développé pour le Test du recensement national de 1988. Il se lit comme suit :

«Les renseignements que vous fournirez seront conservés dans le fichier de renseignements personnels STC/P-PU-007. Ils seront conservés pendant un minimum de deux ans. Les renseignements fournis par vous sont gardés strictement confidentiels et vous seul pouvez obtenir une copie de vos

renseignements. Si vous le souhaitez, veuillez indiquer le numéro ci-dessus et envoyer votre demande au Coordonnateur de la protection des renseignements personnels, Statistique Canada, Ottawa, Ontario K1A 0T6.»

Résultats

La réaction du public à cet énoncé nous a permis de déterminer: 1) que l'expression «fichier de renseignements personnels» est généralement mal comprise et 2) qu'il serait opérationnellement difficile dans la plupart des cas et impossible dans d'autres de répondre aux demandes venant de l'invitation ouverte faite aux répondants à demander une copie du questionnaire du recensement qu'ils viennent de remplir.

Idée fausse que le public se fait de «fichiers de renseignements personnels»

La Loi sur la protection des renseignements personnels définit laconiquement un fichier de renseignements personnels comme étant un recueil ou un regroupement de renseignements personnels. En termes concrets, le fichier de renseignements personnels auquel fait référence l'énoncé figurant sur le questionnaire du test signifiait le recueil des questionnaires eux-mêmes remplis par les répondants lors du test, rien de plus, rien de moins. Opérationnellement, au sein de Statistique Canada, les renseignements couverts par ce fichier particulier de renseignements personnels sont traités sur le plan régional, les données sont saisies et ensuite transmises au bureau central.

Une conséquence de la description limitée du fichier de renseignements personnels a été un malentendu qui a amené The Guardian, un quotidien de l'Ile-du-Prince-Édouard à déclarer ce qui suit :

«A propos, tous les renseignements des questionnaires du test du recensement seront gardés confidentiels mais ils seront mis dans un fichier informatique et conservés pendant un minimum de deux ans.»

Dans une lettre à l'éditeur du même journal, une personne écrivait :

«Chose cependant encore plus importante, c'est l'énoncé figurant au dos du questionnaire du test du recensement disant que les renseignements seront gardés dans un fichier de renseignements personnels pendant deux ans. Avec toute mon imagination, je ne peux pas voir comment un gouvernement dans un pays libre peut justifier la conservation de renseignements personnels complets dans un fichier informatique pendant deux ans à n'importe quel moment, mais je suis encore plus estomaqué de voir que les renseignements d'une enquête qualifiée de simple test par rapport aux besoins d'un questionnaire puissent être gardés dans les dossiers gouvernementaux pendant deux ans.»

Il est très évident que l'expression «fichier de renseignements personnels» connote dans l'esprit du public l'image d'un fichier informatique, ce qui, dans le cas du fichier résultant du test du recensement national, est une fausse hypothèse.

Un autre résultat, c'est qu'entre le 8 novembre et le 27 décembre 1988, le bureau du Coordonnateur de la protection des renseignements personnels a reçu 15 demandes d'individus qui voulaient avoir accès à leurs renseignements contenus dans le fichier de renseignements personnels susmentionné. La formulation des demandes était telle qu'il était évident que les demandeurs n'étaient pas clairs quant au contenu du fichier de renseignements personnels, à savoir s'il contenait seulement le questionnaire qu'ils venaient de remplir, une copie d'un questionnaire de recensement antérieur ou d'autres formules qu'ils avaient remplies pour Statistique Canada ou pour d'autres ministères du gouvernement, ou toute autre information que le gouvernement pourrait détenir à leur sujet.

Afin d'éviter une situation dans laquelle les rares ressources seraient affectées à la recherche de renseignements qui pourraient ne pas être ce que le demandeur pensait qu'il recevrait, le bureau du Coordonnateur de la protection des renseignements personnels a écrit aux 15 demandeurs pour leur expliquer le contenu du fichier STC/P-PU-007 et décrire le dossier qu'ils recevraient. Il a également demandé aux demandeurs de remplir un formulaire de demande de renseignements personnels, tel que requis par la Loi sur la protection des renseignements personnels. Seulement un des 15 demandeurs a répondu.

Répercussions opérationnelles

Tel qu'indiqué précédemment, la plupart des demandes ont été faites presque immédiatement après le test. Lorsque les bureaux régionaux ont été informés des demandes, ils ont avisé le bureau du Coordonnateur de la protection des renseignements personnels que de nombreux questionnaires étaient en transit entre le domicile des interviewers et le bureau régional. En outre, les dossiers n'étant pas organisés en vue d'une recherche individuelle, puisqu'ils étaient regroupés par numéro de tâche de l'interviewer, un temps et un travail considérables étaient nécessaires pour les retracer.

Selon la législation, une demande faite en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels doit recevoir une réponse dans les trente jours civils. Une extension maximale de trente jours est permise si le respect du délai original interférerait de façon déraisonnable avec les opérations de l'institution gouvernementale.

A partir d'une extrapolation des résultats du test du recensement national, on pourrait s'attendre à ce qu'environ 1,000 demandes soient soulevées par le questionnaire 2B du recensement de 1991. (Toutefois, ce nombre pourrait être considérablement réduit si le répondant obtient une meilleure description du

fichier de renseignements personnels et de son contenu. D'autre part, s'il y a de nombreuses demandes pour le questionnaire 2A, cette estimation pourrait augmenter substantiellement.)

En supposant que la plupart des demandes, quel que soit leur nombre, sont faites tôt après que les répondants ont rempli le questionnaire, la recherche des questionnaires demandés s'avérerait dans de nombreux cas opérationnellement impossible dans la limite des 30 ou 60 jours imposée par la loi. A ce moment, les questionnaires peuvent encore se trouver chez les interviewers, en transit vers le bureau régional, ou dans le cycle de traitement au bureau régional. En outre, les questionnaires ne sont pas organisés de manière à être retracés facilement jusqu'à ce qu'ils soient retournés au bureau central à Ottawa. En conséquence, le traitement des demandes d'accès à des questionnaires individuels pourraient ne pas être raisonnablement entrepris avant décembre 1991. Par conséquent, en informant les répondants de leur droit d'accès à leur questionnaire rempli, on devrait également les informer qu'un tel accès ne sera pas possible, en leur en expliquant la raison, pendant une période de six mois.

Conclusion

Il devient de plus en plus important qu'une information relative à la protection des renseignements personnels et à la confidentialité soit explicitement transmise aux répondants aux enquêtes de Statistique Canada, et plus particulièrement au recensement. Le recensement est une collecte de haut profil et à grande échelle de renseignements personnels et il est de plus en plus considéré comme une invasion dans la vie privée.

Sidney Linden, Commissaire de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels d'Ontario, présentait lors d'une conférence tenue en novembre dernier un document intitulé Emerging Privacy Issues. Dans ce document, il affirme :

«Il semble évident que le grand public est plus sensible aux incidences des ensembles d'accessoires technologiques et autres formes de moyens d'intrusion modernes dans la vie privée. De nombreux sondages récents ont indiqué que l'intrusion constitue une question sociale importante dans notre société.»

Pour appuyer cette déclaration, M. Linden citait des chiffres tirés d'un sondage de Decima Research mené au début de 1988 pour son bureau et portant sur la sensibilisation du public au sujet des questions relatives à la vie privée et à l'accès à l'information. Ce sondage a révélé que 94 % de l'échantillon indiquait que la vie privée était importante, alors que 73 % des répondants croyaient qu'elle était très importante. Dans un autre sondage mené en 1987, on constatait que 71 % des résidents de l'Ontario s'inquiétaient de la confidentialité des renseignements personnels recueillis par le gouvernement provincial. Il semblait qu'un des principaux facteurs d'une

telle inquiétude était relié aux ordinateurs : 77 % des répondants croyaient qu'«aussi longtemps que les renseignements sont conservés dans des ordinateurs, nous ne pouvons jamais être certains de notre garantie de vie privée».

Statistique Canada se tient également au courant de ces inquiétudes croissantes et des sondages menés pour l'organisme corroborent les conclusions de ceux qui ont été menés en Ontario. En ayant ces préoccupations à l'esprit, Statistique Canada doit élargir son programme de sensibilisation du public pour le renseigner clairement, directement et de façon transparente.

Recommandations

Il est recommandé que pour le questionnaire 2B du recensement de 1991, Statistique Canada consolide les divers éléments d'information relative à la protection des renseignements personnels et à la confidentialité dans le Guide du recensement.

Ce Guide est un moyen idéal puisqu'il contient déjà une explication du but et de l'utilisation de chaque question posée dans le recensement. La dernière page, qui était vierge en 1986, devrait être utilisée pour transmettre ce qui suit :

1. une affirmation que les renseignements fournis par le répondant seront utilisés exclusivement à des fins statistiques et non à des fins administratives, cas où les renseignements sont utilisés dans un processus de prise de décision touchant directement un individu;
2. la garantie de confidentialité accordée aux renseignements fournis; cela pourrait inclure des détails sur le serment de secret prêté par les employés de Statistique Canada et les pénalités s'il y a infraction;
3. une description du fichier de renseignements personnels couvrant les renseignements recueillis, description qui établirait clairement qu'il ne s'agit pas d'un fichier informatique;
4. un avis aux répondants de leur droit d'accès aux renseignements; accompagné d'une explication claire de la raison pour laquelle les demandes ne peuvent être traitées que six mois après la tenue du recensement.

Il est en outre recommandé que ces énoncés :

5. soient élaborés en collaboration avec la Division des opérations du recensement, la Division des communications et les Services d'accès et de contrôle des données;
6. soient assujettis à un essai de lisibilité, en faisant appel à des experts ou à des groupes cibles, afin d'éviter dans la mesure du possible tout malentendu de la part du public quand au sens et à l'intention.

THE PRINCIPAL AUTHOR OF THIS REPORT IS

MS. LOUISE DESRAMAUX



Introduction

The Canadian public's increased interest in the issues of privacy, confidentiality and access to its personal information should be key issues of concern for Statistics Canada during the development of the 1991 Census of Canada. As part of the content testing for the National Census Test (N.C.T.) a prototype statement was developed for the N.C.T. to inform respondents of the right of access to their census test questionnaire. This was proposed with the 1991 Census Questionnaire in mind. The statement, which was designed to comply with the requirements of the Privacy Act, was placed on the last page of the N.C.T. questionnaire. The purpose of this report is to provide an operational and public communication assessment of respondent reaction to the statement used on the N.C.T. Questionnaire. In addition this report provides a brief overview of the impact of the Privacy Act requirements on the 1991 Census as well as a number of recommendations concerning the inclusion of an access statement for the 1991 Census.

Background

With the proclamation of the Privacy Act in 1983, the laws of the land at that time were extended to protect the privacy of individuals with respect to the personal information about themselves held by government institutions. They also provided individuals with a right of access to such information.

Specifically, the Privacy Act governs the collection, use, disclosure, retention and disposal of personal information. Amongst other things, it stipulates that:

- no personal information be collected by a government institution unless it relates directly to an operating program or activity of the institution;
- wherever possible, personal information that is intended to be used for an administrative purpose be collected directly from the individual to whom it relates;
- government institutions inform any individual from whom the institution collects personal information of the purpose for which the information is being collected, of the right of access to and protection of that information;

- personal information that has been used by a government institution for an administrative purpose be retained for a minimum of two years to ensure that the individual to whom it relates has a reasonable opportunity to obtain access to the information;
- personal information that has been used, is being used or is available for use for an administrative purpose or is organized or intended to be retrieved by the name of an individual or by an identifying number, symbol or other particular assigned to an individual be included in a personal information bank.

Even though it is quite clear that the underlying concerns addressed by the Privacy Act are the collection, use and retention of personal information for **administrative purposes**, discussions held with the Privacy Commissioner's Office and Treasury Board have confirmed that collection, use and retention of personal information for statistical/research purposes must also conform, in the spirit of the Act, to the requirements of the legislation.

Compliance with the Privacy Act

Statistics Canada has always held the view that an awareness program is an integral part of conducting its Census of Population. The message conveyed to census respondents in the past has been comprised of three key elements:

- 1) why Statistics Canada is conducting a census;
- 2) how, generally, the information collected will be used;
- 3) the protection afforded to the information provided.

Because of its established information practices, Statistics Canada was already in compliance with most of the requirements of the Privacy Act when it was proclaimed in 1983 with the exception of indicating the relevant personal information bank on the questionnaire and advising respondents of their rights of access.

With the 1986 census, Statistics Canada was a step closer to full compliance in that the form carried a personal information bank number. Time and space considerations did not allow the inclusion of a "right of access" statement. Such a statement, however, was developed for the 1988 National Census Test. It read as follows:

"The information you provide will be stored as part of Personal Information Bank STC/P-PU-007. It will be retained for a minimum of two years. The information provided by you is kept strictly confidential and only you can obtain a copy of your information. Should you wish to do so, please quote the above number and send your request to the Privacy Coordinator, Statistics Canada, Ottawa, Ontario K1A 0T6."

Results

Public reaction to this statement allowed us to determine that: 1) the term personal information bank is widely misunderstood and 2) it would be operationally difficult in most cases and impossible in the others to respond to requests arising from an open-ended invitation to respondents to request a copy of the census questionnaire they had just completed.

Public Misconception of "Personal Information Banks"

The Privacy Act tersely defines a personal information bank as a collection or grouping of personal information. In concrete terms, the personal information bank referred to in the statement on the test questionnaire meant a collection of the actual questionnaires completed by the respondents in the test - no more, no less. Operationally, within Statistics Canada, the information covered by this particular personal information bank is processed regionally, data captured and then transmitted to head office.

One consequence of the limited description of the personal information bank was a misconception that led the P.E.I. newspaper The Guardian to report that:

"By the way, all the information on the census test forms will be kept confidential but it will be put into a computer bank and stored for a minimum of two years."

An individual in a letter to the editor of the same newspaper wrote:

"Most importantly, however, is the statement on the back of this Census Test form, that the information will be kept in a Personal Information Bank for two years. I cannot in my wildest imagination see how a government in a free country can justify keeping comprehensive personal information in a computer bank for two years at any time, but I am even more puzzled why information from a survey that is billed as a mere test of a form needs to be kept in government files for two years."

It is quite obvious that the term personal information bank conjures up in the public's mind the image of a computerbank which, in the case of the bank resulting from the national census test, is a false assumption to make.

Another result was that, between November 8 and December 27 1988, the Privacy Coordinator's office received 15 requests from individuals asking for access to their information contained in the above-mentioned personal information bank. The wording of the requests was such that it was apparent that the requestors were not clear on the contents of a personal information bank, i.e. whether it contained only the questionnaire they had just filled out, a copy of a previous census form or other forms they had completed for Statistics Canada or for other government departments, or any other information the government might hold on them.

To avoid a situation whereby scarce resources would be devoted to retrieve information which might not be what the requestor thought he/she would be receiving, the Privacy Coordinator's office wrote to the 15 requestors to explain the contents of bank STC/P-PU-007 and to describe the record they would receive. Requestors were also asked to complete a Personal Information Request form as required by the Privacy Act. Only one of the 15 original requestors responded.

Operational Impact

As indicated previously, most of the requests were made almost immediately after the taking of the test. When regional offices were informed of the requests they advised the Privacy Coordinator's office that many questionnaires were in transit between the interviewers' residences and the

regional offices. Moreover, because the records were not organized for individual retrieval, i.e. they were grouped by interviewer assignment number, considerable time and effort was required to trace them.

A request made under the Privacy Act must, according to the legislation, be responded to within thirty calendar days. A maximum extension of thirty days is allowed if meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution.

If one extrapolates the results of the national census test, one could expect approximately 1,000 requests arising from the 2B 1991 Census Questionnaire. (This, however, might be considerably reduced if the respondent is provided with a better description of the personal information bank and its contents. On the other hand, if there numerous enquiries for the "2A" questionnaire, this estimate could increase substantially.)

Assuming that most requests, regardless of the number, are made soon after the respondents have completed the questionnaire, retrieval of the requested questionnaires in many cases would prove to be operationally impossible within the 30-60 day limit imposed by the legislation. At that time, the questionnaires may still be either with the interviewers, in transit to the regional offices, or in the regional office processing cycle. Moreover, the questionnaires are not organized in an easily retrievable manner until they are returned to headquarters in Ottawa. Consequently, processing of requests for access to individual questionnaires could not be reasonably undertaken until December of 1991. Therefore, when informing respondents of their right of access to their completed questionnaire, they should also be informed such access will not be possible, and why this is the case, for a six-month period.

Conclusion

It is becoming increasingly important that information relating to privacy and confidentiality be explicitly conveyed to respondents to Statistics Canada surveys, and more particularly to the Census. The Census is a high-profile, large-scale collection of personal information that increasingly is being viewed as an invasion of privacy.

Sidney Linden, the Ontario Information and Privacy Commissioner, at a Conference held last November presented a paper entitled Emerging Privacy Issues. In this paper he states:

"There is evidence to suggest that the general public is more sensitive to the privacy implications of technological gadgetry and other forms of modern day intrusiveness. Many recent polls have indicated that intrusiveness ranks as a major social issue in our society."

To back this statement, Mr. Linden quoted figures from a Decima Research poll conducted in early 1988 on behalf of his office into the public's awareness of privacy and access issues. This poll revealed that 94% of the sample indicated that individual privacy was important, while 73% felt it was very important. In another poll conducted in 1987, it was revealed that 71% of Ontario residents were concerned about the confidentiality of personal information collected by the provincial government. It appeared that one of the main factors driving such a concern related to computers: 77% believed that "as long as information is stored on computers, we can never be sure of our guarantee to privacy."

Statistics Canada is also keeping abreast of these developing concerns and polls conducted on behalf of the Agency corroborate the findings of those conducted in Ontario. Keeping these concerns in mind, Statistics Canada must extend its established public awareness program to address them clearly, directly and visibly.

Recommendations

It is recommended that for the 1991 2B Census form, Statistics Canada consolidate the various elements of information relating to privacy and confidentiality in the Census Guide.

This Guide is an ideal vehicle since it already contains an explanation of the purpose and use of each question asked in the census. The back page, which was blank in 1986, should be used to convey the following:

1. an affirmation that the information provided by the respondent will be used only for statistical purposes and not for an administrative purpose ie., where the information is used in a decision making process directly affecting an individual;
2. the guarantee of confidentiality to be given to the information provided - this could include details on the oath of secrecy taken by Statistics Canada employees, penalties if a breach occurs;
3. a description of the personal information bank covering the information collected that would clearly establish that it is not a computerbank;
4. a notification to the respondents of their right of access to the information with a clear explanation of why requests cannot be processed until six months after the taking of the census;

It is further recommended that these statements:

5. be developed in collaboration with Census Operations Division, Communications Division and Data Access and Control Services;
6. be subjected to a readability test, either by using experts or focus groups, to avoid to the degree possible any misconception on the part of the public as to the meaning and intent.

C.2

